

## Rozdział 2

# MIEJSCOWE PLANY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO JAKO NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO

### Wstęp

Dyskusja dotycząca zasadności traktowania dokumentów planowania przestrzennego jako narzędzi ochrony środowiska trwa od wielu lat, choć trzeba przyznać, że ostatnio wraz z coraz mocniej odczuwaną słabością planowania przestrzennego jako instrumentu kształtowania przestrzeni w ogóle, nieco przygasa. Tymczasem określanie relacji między sferą środowiskową, prawną i planistyczną wciąż stanowi istotne wyzwanie. Z jednej strony dyskutowanym problemem pozostaje realna możliwość ochrony środowiska przez narzędzia polityki przestrzennej, a z drugiej pojawiają się coraz częstsze postulaty precyzyjnego (z perspektywy powodowanych skutków) ujmowania aktów planistycznych. Rodzą się wątpliwości, czy pełne pogodzenie powyższych postulatów jest w ogóle możliwe. Problem szczególnie zauważa się przy kluczowych narzędziach regulacyjnych – miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ich obligatoryjnym elementem są *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu*<sup>7</sup>. Ten kluczowy z perspektywy ochrony środowiska element planów ma nie do końca doprecyzowany w praktyce zakres.

---

<sup>7</sup> Dla porządku należy zaznaczyć, że w tytule rozdziału pojawił się termin *kształtowanie środowiska przyrodniczego*, na ogół używany w literaturze przedmiotu. Natomiast, w ujęciu prawnym (patrz: *Ustawa Prawo ochrony środowiska*, 2001 ze zmianami, Dział II, Definicje i zasady ogólne, Art. 3) stosowany jest termin *ochrona środowiska*, w którego definicji znajduje się także: *kształtowanie, przeciwdziałanie i przywracanie*. Jest to zatem termin formalnie szerszy w stosunku do intuicyjnie rozumianej *ochrony*. Przyjęto jednak, że w zwyczajowym ujęciu to właśnie termin *kształtowanie* ma najszersze znaczenie i z tego względu użyto go w tytule rozdziału.

Celem tego rozdziału jest analiza i ocena zakresu problemowego oraz sposobu formułowania „zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu” w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ze wskazaniem pozytywnych i negatywnych praktyk. Podstawę do zabrania głosu w tej kwestii stanowi analiza planów miejscowych. Głównym przedmiotem analizy są ustalenia dotyczące *zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego*, które – zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>8</sup> powinny zawierać plany miejscowe. Skupienie się na tych planach podyktowane było przeświadczeniem o ich zasadniczej roli w kształtowaniu przestrzeni, a zatem także środowiska przyrodniczego. Nie oznacza to, że pozostałe dokumenty planistyczne (koncepcja zagospodarowania przestrzennego, plany zagospodarowania przestrzennego województw, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) nie odgrywają ważnej roli w kształtowaniu środowiska. Jednak to plany miejscowe stanowią podstawowe narzędzia realizacji polityki przestrzennej, a zatem także polityki kształtowania środowiska przyrodniczego. Dodać trzeba, że narzędziami kształtowania środowiska mogą być w ściśle określonym zakresie, wyznaczanym poprzez problematykę stanowienia tych planów.

Analiza wspomnianych wyżej planów poprzedzona została określeniem tła do interpretacji uzyskanych wyników. Złożyło się na nie:

- 1) ustalenie, a w zasadzie – przypomnienie poglądów na temat roli planowania przestrzennego w kształtowaniu środowiska przyrodniczego;
- 2) rozpoznanie uwarunkowań prawnych dotyczących realnej roli, zakresu i konsekwencji obligatoryjnego ujęcia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Oba wskazane zagadnienia spróbowano ująć w taki sposób, aby określić wzajemne powiązania oraz ewentualne zagadnienia, które mogą stanowić podstawę do rozbieżności w sferze wdrożeniowej i terminologicznej.

W analizie ustaleń planów miejscowych, zapisanych w rozdziale poświęconym *zasadom ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu* podjęto próbę wyłonienia tych zasad, których zakres problemowy lub/i sposób sformułowania powoduje że:

- 1) wydają się one problematyczne ze względu na możliwość ich późniejszego wykorzystania przy sporządzaniu pozwolenia na budowę, czyli ze względu na ich rolę sprawczą w kształtowaniu środowiska;
- 2) wydają się możliwe do zrealizowania w procesie zagospodarowywania terenu.

<sup>8</sup> Zakres tych ustaleń został rozwinięty w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Według tego rozporządzenia ustalenia planów miejscowych powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 Ustawy; b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Należy również zaznaczyć, że nie bez powodu dla określenia wyżej wspomnianych grup użyto miękkiego sformułowania *zasady które wydają się...* Przeprowadzona analiza ma bowiem swoje ograniczenia wynikające ze skupienia się na zapisach części tekstowej planu.

## 2.1. Kształtowanie środowiska przyrodniczego jako przedmiot dokumentów planowania przestrzennego

Kilkanaście lat temu Przewoźniak [2005: 58] napisał, że przyroda jest *krzywa*<sup>9</sup>. Napisał również, że jest *dynamiczna, zasobna, niezastąpiona, estetyczna i bodźcowa*. Jednak ten pierwszy przymiotnik dla planowania przestrzennego wydaje się proroczy. *Krzywa* przyroda jest trudna do zdiagnozowania, przewidywania i normowania, a jednocześnie, obok uwarunkowań społecznych i gospodarczych stanowi nieodzowny punkt wyjścia do opracowania dokumentów planistycznych. To przekonanie ma w Polsce ugruntowaną, prawie już 100-letnią<sup>10</sup> tradycję, związaną z koncepcją opracowania fizjograficznego<sup>11</sup>, którego sporządzenie także i dziś stanowi prawnie zapisany obowiązek. Początkowo, główny nacisk położony był na dostarczenie planistom udokumentowanych przesłanek, pozwalających na podejmowanie decyzji planistycznych z uwzględnieniem uwarunkowań przyrodniczych [Różycka 1991]. Jednak w latach 70. XX w. do rozważań o znaczeniu przyrody lub, jak się częściej mówi, środowiska przyrodniczego<sup>12</sup> jako punktu wyjścia do projektowania zagospodarowania przestrzennego doszły kwestie zasadności i potrzeby wprowadzania specjalnych ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego<sup>13</sup>, które bezpośrednio dotyczyłyby kształtowania środowiska przyrodniczego. Trzeba pamiętać, że w tamtych czasach nie było jeszcze dokumentów takich, jak polityka ekologiczna, czy też program ochrony środowiska. Stąd też plany zagospodarowania przestrzennego w pewnym stopniu prze-

<sup>9</sup> „W przeciwieństwie do geometrycznych struktur antropogenicznych..”

<sup>10</sup> Za pierwsze uważa się sporządzone przez Różyckiego w 1928 r. opracowanie pt. *Projekt sposobu użytkowania okolic Otwocka na podstawie właściwości fizjograficznych*.

<sup>11</sup> Obecnie: ekofizjograficzne – zmiana nazwy nastąpiła w latach 80. ubiegłego wieku, kiedy do planowania przestrzennego szerzej wprowadzone zostały zasady kształtowania systemów ekologicznych, opracowane na podstawie dorobku badań ekologicznych.

<sup>12</sup> Przyroda i środowisko przyrodnicze są różniane w regulacjach prawnych. Mamy bowiem dwie odrębne ustawy: *o ochronie przyrody* oraz *Prawo ochrony środowiska*. Jest to ujęcie nieco nielogiczne, bo środowisko przyrodnicze i przyroda bywają używane zamiennie, jednak zwyczajowo – i to nie tylko w Polsce – kwestie tzw. przyrody ożywionej i przyrody nieożywionej są regulowane odrębnymi ustawami.

<sup>13</sup> W tamtych czasach sporządzano „plany” w odróżnieniu od czasów obecnych, w których sporządza się „dokumenty planistyczne”.

mowały ich przyszłe zadania. W planach pojawiały się ustalenia, które – jak już dziś powszechnie wiadomo – nie mogą zostać zrealizowane w procedurze realizacji planu. Przykładami tego rodzaju ustaleń mogą być: określenie pożądanych klas czystości rzek, nakaz ograniczenia stosowania nawozów sztucznych, postulaty ograniczenia emisji zanieczyszczenia powietrza w istniejących zakładach przemysłowych poprzez instalowanie filtrów, modernizacja zakładów, likwidacja kotłowni lokalnych, postulaty przebudowy drzewostanów [Szulczewska 1991].

Plany zagospodarowania przestrzennego odegrały też ważną rolę we wdrażaniu obszarowej ochrony przyrody. Warto przypomnieć, że to dzięki nim wprowadzony został system obszarów chronionych. Jego ważnymi elementami były parki krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu, które zanim stały się formami ochrony przyrody były koncepcjami planistycznymi. W ramach planowania przestrzennego powstały też pierwsze plany zagospodarowania przestrzennego parków narodowych i krajobrazowych – jako plany zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych [Szulczewska 2001].

W końcu lat 80. i w początku 90. ubiegłego wieku w planach zagospodarowania przestrzennego zaczęły pojawiać się świadomie zaprojektowane, różnie nazywane<sup>14</sup> struktury, których celem była ochrona (przez odpowiednie zagospodarowania) powiązanych przestrzennie obszarów o dominującej funkcji środowiskotwórczej. Ich zachowanie w strukturze miasta, regionu, kraju uznano za warunek prawidłowego funkcjonowania środowiska przyrodniczego tych obszarów, a w konsekwencji – za niezbędny warunek kształtowania pożądanych warunków życia ich mieszkańców.

Ważnym instrumentem kształtowania środowiska także obecnie funkcjonującym w systemie planowania przestrzennego jest procedura Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko – SOOŚ. Instrument ten został formalnie wprowadzony w związku z układem stowarzyszeniowym Polski z Unią Europejską. Celem tej procedury jest zapewnienie społeczeństwu oraz innym interesariuszom dostępu do informacji, najogólniej mówiąc o tym, czy i w jaki sposób uwarunkowania przyrodnicze zostały wykorzystane przy opracowaniu dokumentu planistycznego i czy sporządzany dokument w prawidłowy sposób kształtuje środowisko i warunki życia ludzi, wynikające z jakości tego środowiska. Elementem procedury SOOŚ jest sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko – dokumentu, który zawiera wspomniane wyżej informacje, a jednocześnie może służyć planistom do oceny prawidłowości przyjętych rozwiązań przestrzennych i kierunków ewentualnej ich korekty [Kowalczyk, Szulczewska 2002].

<sup>14</sup> Na przykład: sieć ekologiczna, przyrodniczy model struktury przestrzennej miasta, system przyrodniczy miasta, osnowa ekologiczna miasta, kratownica ekologiczna, trzon przyrodniczy, ekologiczny system przestrzenny, zielona sieć, sieć biotopów; w ostatnich latach coraz częściej – także w Polsce – dla omawianej struktury przyjmuje się termin *zielona infrastruktura* lub  *błękitno-zielona infrastruktura*. Szczegółowe założenia oraz metody i skale przestrzenne identyfikacji wspomnianych struktur są różne, ale ich cel podobny [Szulczewska, Kaliszuk 2005].

Przedstawione wyżej zagadnienia można uznać za kluczowe dla powstania obecnej formuły planowania przestrzennego jako instrumentu ochrony środowiska.

W historii kształtowania się tej formuły trzeba zwrócić uwagę zarówno na zmiany w systemie planowania przestrzennego, ale także na zmiany w systemie planowania rozwoju społecznego i gospodarczego oraz w ochronie środowiska. Pojawiły się bowiem strategie rozwoju, polityka ekologiczna państwa oraz programy ochrony środowiska<sup>15</sup> (te można uznać za najważniejsze. Powstał zatem problem wzajemnej koordynacji systemu planowania rozwoju (głównie strategie rozwoju), systemu planowania przestrzennego (dokumenty planistyczne na poziomie kraju, województwa, gminy – tu: szczególne znaczenie planu miejscowego) oraz systemu planowania ochrony środowiska (głównie programy ochrony środowiska). Dla każdego ze wspomnianych narzędzi regulacje prawne przewidują inne instrumenty realizacji zawartych w nich ustaleń. Warto zatem podkreślić, że ustalenia planów miejscowych, stanowiących główny przedmiot niniejszego rozdziału, mogą być realizowane jedynie wówczas, gdy uda się je sformułować w postaci zasad zagospodarowania i zabudowy terenu, które można następnie „przetransferować” do pozwoleń na budowę. Można więc, np., ustalić wprowadzanie nowych inwestycji z odpowiednimi zabezpieczeniami, ale nie można nakazywać instalowania filtrów w obiektach już funkcjonujących, bo ustalenie to nie znajdzie właściwej drogi realizacji.

Stwierdzenie, że dokumenty sporządzane w systemie planowania przestrzennego stanowią jedno z najważniejszych narzędzi kształtowania<sup>16</sup> środowiska przyrodniczego pojawia się już od dawna w literaturze przedmiotu [m.in. Różycka 1986a, 1986b; *Planowanie przestrzenne...*1988; Chmielewski 2001; Szulczewska 2001; Przewoźniak 2002; Bernatek-Jakiel, Jakiel 2016]. Poglądy, dotyczące potrzeb, ograniczeń i problemów kształtowania środowiska w ramach planowania przestrzennego, a także możliwości i konieczności zastosowania różnych metod i technik zbierania, przetwarzania oraz analizowania danych o środowisku ewoluują. To powoduje, że w różnych fazach przekształceń systemu planowania przestrzennego, a także ewolucji zakresu oraz metod ekofizjografii planistycznej, zmienia się rozłożenie akcentów i oczekiwań. Jednak niezależnie od fazy rozwoju, dwie kwestie pozostają niezmiennie. Pierwsza dotyczy konieczności i możliwości postawienia trafnej diagnozy stanu środowiska przyrodniczego oraz prawidłowego uwzględnienia jej w trakcie sporządzania koncepcji dokumentu planistycznego.

Druga kwestia wiąże się z zakresem i sposobem formułowania ustaleń dokumentu planistycznego w zakresie kształtowania środowiska przyrodniczego. Należy zauważyć, że zwłaszcza zakres, choć do pewnego stopnia także i sposób formułowania ustaleń regulują przepisy prawne. Stąd też brak stabilności, charakterystyczny dla

<sup>15</sup> Te można uznać za najważniejsze, bo obok nich pojawiało się także wiele resortowych strategii, polityk i programów.

<sup>16</sup> W pojęciu tym zawiera się również ochrona środowiska.

polskich przepisów prawnych, musi pociągać za sobą zmiany w problematyce i treści ustaleń. Szczególnie „wrażliwe” na zmieniające się przepisy prawne są plany miejscowe, ponieważ same stanowią prawo miejscowe. Jednocześnie ich rzeczywisty wpływ na środowisko przyrodnicze jest największy ze względu na czas realizacji ustaleń, zwykle znacznie krótszy niż dokumentów o charakterze strategicznym.

Z wyżej zamieszczonego wywodu wynika, że zasadnicze znaczenie planu miejscowego jako narzędzia kształtowania środowiska polega na zaprojektowaniu struktury przestrzennej dostosowanej do uwarunkowań przyrodniczych obszaru objętego tym planem. To pozornie banalne stwierdzenie traci na swojej oczywistości, gdy wspomnianą strukturę przyjdzie „zapisać” w planie. Na przykład, jeśli na obszarze objętym planem występuje podmokłość, zagłębienie terenu, określone w opracowaniu ekofizjograficznym jako teren ważny dla zachowania powiązań przyrodniczych, to ustalenie odpowiednio dużego udziału terenów biologicznie czynnych nie wystarczy do zachowania tego powiązania. W takim przypadku trzeba „narysować” strukturę przyrodniczą, tj. odpowiednio zaprojektować układ przestrzenny, odzwierciedlający go na rysunku planu, z wyznaczeniem obszarów wyłączonych spod zabudowy lub o ograniczonych możliwościach zabudowy. Te ograniczenia mogą wynikać z położenia poszczególnych terenów wyznaczonych na rysunku planu na obszarach o różnych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych. Na przykład, jeżeli tereny należą do systemu przewietrzania i regeneracji powietrza konieczne jest wprowadzenie zakazów realizacji pewnych obiektów, a także szczególnych regulacji dotyczących wysokości zabudowy i sposobu ogrzewania budynków. Jeśli na pewnych terenach występują niekorzystne warunki gruntowo-wodne, konieczne jest ograniczanie możliwości podpiwniczeń, sposobu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Inny przykład, pokazujący wagę rozstrzygnięć podejmowanych przy sporządzaniu rysunku planu, to kwestia wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy, w związku z koniecznością zachowania odpowiedniej strefy ochronnej obszaru prawnie chronionego.

Podobne przypadki można mnożyć, ale wszystkie one wskazują na to, że duża część zasad *ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu* jest uwzględniana w decyzjach projektowych, które mają swoje odzwierciedlenie zarówno w rysunku, jak i w tekście planu. Co więcej, wiele z tych zasad w tekście planu w ogóle się nie ujawnia. Są one „realizowane” poprzez odpowiednio zaprojektowane i opisane struktury przestrzenne (zwłaszcza o charakterze sieciowym), w tym układ terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Pozostaje zatem pytanie, co powinno być przedmiotem tej części tekstu planu, w której zgodnie z *Ustawą i Rozporządzeniem* zapisane być powinny *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu*. W *Rozporządzeniu* znajduje się rozwinięcie informujące, że zasady te mają mieć formę nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów wynikających z art. 72 i 73 *Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazo-*

wych, a także dla innych form ochrony przyrody... W związku z tym dla formułowania zasad istotna jest podstawowa przesłanka: *nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia* muszą dotyczyć sposobu zagospodarowania terenu. To zaś wymaga od planisty twórczego zinterpretowania wspomnianego wyżej art. 72, który nakazuje:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;
- zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni;
- uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;
- zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych;
- uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
- uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi;
- określenie sposobu zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi;
- określenie proporcji pozwalających na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia.

## 2.2. Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego z perspektywy formalnoprawnej

Jak już wyżej wskazano, zagadnienia związane z ochroną środowiska, przyrody i krajobrazu stanowią obligatoryjny element planów miejscowych. Wynika to z art. 15 ust. 2 pkt 3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zgodnie z którym w planach miejscowych obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Jest to sformułowanie dosyć ogólne, niemniej jednak formalnie

w planie miejscowym niniejszych zasad nie można pominąć. Z samej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie wynika jednak, co w ramach tych zasad powinno być zawarte. Ustawodawca nie różnicuje także wymogów dla planów miejscowych różnych terenów (np. wiejskich i miejskich). Na podstawie przepisów szczególnych można jednak wskazać, że to zróżnicowanie/doprecyzowanie zakresu wzmiankowanych zasad uzależnione jest od tego, czy dany teren ma znaczące walory przyrodnicze (przy czym rozumienie powyższego jest nader szerokie i uznaniowe).

Trzeba zgodzić się z tezą występującą w doktrynie, że wymóg zawarcia w akcie planistycznym danego elementu nie będzie automatycznie spełniony, jeżeli o tym elemencie w akcie cokolwiek zostanie napisane. Czyli np. ogólny wymóg ochrony środowiska w planie miejscowym nie będzie dostatecznym określeniem zasad ochrony środowiska. Z treści aktu muszą wynikać spójne dyrektywy na przyszłość. Ogólnikowość aktu stanowi więc podstawę do jego skutecznego zakwestionowania [Górski *et al.* 2011: 261]. W tym kontekście wskazane wydaje się doprecyzowanie poczynione w *Rozporządzeniu*. Zgodnie z nim (par. 4 pkt 3) ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

- a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 *Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*,
- b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Konsekwencją niniejszej konstatacji, jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na treść prawa ochrony środowiska. Zgodnie z art. 72 wskazanej ustawy, w planach miejscowych (ale również studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw<sup>17</sup>) należy ująć wiele zagadnień, które zostały już wymienione w poprzednim rozdziale.

Zasadniczo sama koncepcja związania planu (a także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego województwa) z analizą ekspercką zasługuje na akceptację. Pierwotne jej założenie polega na tym, że po podaniu bardzo ogólnych wytycznych, na podstawie specjalistycznych analiz przesądza się o realnym zakresie regulacji planistycznych, a w konsekwencji – o konkretnych ograniczeniach w zagospodarowaniu. Z drugiej jednak strony w praktyce zbyt często część tych wytycznych okazuje się również zbyt ogólna, trudna do wdrożenia. Wiąże się to przede wszystkim ze słabościami opracowań ekofizjograficznych, rażących często zbyt dużą schematycznością [Baran-Zgłobicka 2017: 321]. Można więc stwierdzić, że na różnych szczeblach występuje niezmiennie ryzyko zróżnicowania postanowień planistycznych, zarówno jeśli chodzi

<sup>17</sup> Takie ogólne przyporządkowanie wspólnych wytycznych środowiskowych dla różnych, odmiennych aktów utrudnia bardziej precyzyjne określenie samego zakresu planów miejscowych.



o ich zakres, jak i obejmowane tereny. Ustawodawca, co prawda, wskazuje, jakich terenów oraz zagadnień środowiskowych w planie miejscowym pominąć nigdy nie można. Jednak nawet przy formach ochrony przyrody zakres ochrony może być zróżnicowany. Taki model ma zarówno pozytywne, jak i negatywne cechy. Zbyt daleko idące byłoby bowiem np. radykalne ograniczanie zabudowy dokonywane np. w sposób generalny na wyższym szczeblu. Dlatego przekazanie organom gminy kompetencji w zakresie przesądzenia o zasadności konkretnych ograniczeń (i ich zakresu) jest zrozumiałe.

Związane z tym ryzykiem będzie:

- brak jednoznacznej gwarancji, że każdy teren cenny pod względem środowiskowym będzie miał dostateczną ochronę w planie miejscowym (jeżeli w ogóle taki plan dla wskazanego terenu zostanie sporządzony);
- utrudnienia dla organów gmin przy wdrażaniu wybranych ograniczeń zabudowy związanych z ochroną środowiska.

W tym miejscu pojawia się zresztą dylemat, jak daleko można ograniczać możliwości zagospodarowania terenu, motywując to względami środowiskowymi. Izdebski [2013: 169] zaznacza w tym kontekście, że prawo do środowiska jest, choćby w konstytucjach różnych państw, akcentowane zdecydowanie silniej, niż np. prawo do mieszkania. Odnosząc powyższe do norm planowych, należy podkreślić również ich prawną specyfikę [Radecki 2010: 137; Korzeniowski 2012: 242; Fogel 2011: 113]. Realnym problemem bywa określenie, jak daleka ingerencja w przestrzeń podyktowana względami środowiskowymi bywa uzasadniona. W orzecznictwie można wyróżnić dwie tendencje:

- 1) Podważanie konkretnych postanowień planistycznych na podstawie argumentacji, że konieczność ograniczeń np. zabudowy w związku z wymogami ochrony środowiska nie została dostatecznie wykazana w dokumentacji (rzadsza i bardziej dyskusyjna). Jednocześnie w tego typu przypadkach zasadna wydaje się weryfikacja, czy konkretna regulacja – w tym przypadku planistyczna – jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego i czy jej efekty pozostają w proporcji do nakładanych ciężarów [Fogel 2011: 119]<sup>18</sup>. Punktem odniesienia przy tej ocenie powinna być jedna z głównych zasad zrównoważonego rozwoju – zasada przezorności.
- 2) Podważanie konkretnych postanowień planistycznych w związku z przekroczeniem przez nie zakresu ustawowego (kompetencji rady gminy).

Można podać kilka przykładów tych ostatnich. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 października 2008 r. (II OSK 786/08, Legalis), wskazał, że z art. 15 ust. 2 pkt 3 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wynika, że plan miejscowy powinien określać zasady ochrony środowiska, przy-

<sup>18</sup> Jak słusznie wskazuje A. Fogel, prognozowanie skutków musi być powiązane z zasadą przezorności, czyli nie jest konieczne dowodzenie określonych skutków, ale ich wysokiego prawdopodobieństwa.

rody i krajobrazu kulturowego. Przez zasady rozumieć należy ustanowienie pewnych reguł czy też norm postępowania. Mogą one być ujęte w formie nakazów lub zakazów, jednak ze względu na planistyczny charakter postanowień planu miejscowego powinny dotyczyć wyłącznie zagospodarowania danego terenu w przyszłości. Na przykład. zawarty w planie miejscowym nakaz likwidacji istniejących już obiektów budowlanych wykracza poza określoną przepisami *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* treść postanowień planu miejscowego. Postanowienia te mają bowiem charakter norm planowych, co wyklucza możliwość zamieszczania w nich nakazów dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są natomiast organy budowlane, jeśli spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego. Na podobnej zasadzie sformułowane są inne tezy orzecznicze:

- Nie rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz sejmik województwa w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 *Ustawy – Prawo ochrony środowiska* jest uprawniony do podjęcia tego rodzaju uchwały, jak zakazująca stosowania kotłów, pieców lub trzonów kuchennych na paliwo stałe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 października 2019 r., IV SA/Po 568/18, Legalis).
- Uregulowania *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie dają organom gminy kompetencji do wykluczenia – w planie miejscowym – możliwości stosowania systemów grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Również przepisy *Ustawy – Prawo ochrony środowiska* nie dają gminie takich uprawnień (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 maja 2018 r., II SA/Kr 373/18, Legalis).
- Problematyka ochrony zadrzewień, w tym obowiązku dokonywania ewentualnych kompensacyjnych nasadzeń albo przesadzeń, została wyczerpująco uregulowana w *Ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, i jako taka nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 i 3 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a w konsekwencji nie może być powielana, modyfikowana, dookreślana ani uzupełniana w planie miejscowym uchwalonym przez gminę (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 1 lutego 2018 r., IV SA/Po 885/17, Legalis).

Powyżej powołane przykłady skłaniają do wniosku, że co do zasady próby szerszej elastyczności planistycznej przy wprowadzaniu środowiskowych ograniczeń są kwestionowane przez sądy (co nie zmienia faktu, że w różnych gminach może być ukształtowana różna praktyka w tym zakresie). Słusznie wskazuje Habuda [2013: 83], że plany miejscowe mają jednocześnie normy generalne, jak i konkretne. Można do-

dać, że nie zawsze będą jednoznacznie wyodrębnione i oddzielone od siebie części generalne i konkretne (czego najlepszym dowodem jest fakt, że przytoczone powyżej tezy orzecznicze odnoszą się do zasad ochrony środowiska, czyli przynajmniej teoretycznie części ogólnych). W tym ujęciu do części szczegółowych zaliczyć można wynikające z zasad ochrony środowiska parametry zabudowy [Federczyk *et al.* 2015: 75], zwłaszcza określenie powierzchni biologicznie czynnej, czyli zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Zakres ustaleń planów miejscowych poświęconych „zasadom ochrony środowiska i przyrody” był już przedmiotem analiz [Nowak, Kiepas-Kokot 2014: 144-163; Nowak 2015: 35-44; Solarek 2013; Mirecka 2019: 110-133]. W wielu badanych planach miejscowych zauważalny był tak wysoki stopień ogólności ustalanych ograniczeń, że w konsekwencji nie wywoływały one żadnych dalszych skutków na etapie realizacji inwestycji. Ten problem występuje również na obszarach nieobjętych wprost formami ochrony przyrody, ani jednoznacznie sklasyfikowanymi jako wymagające konkretnych regulacji planistycznych. Wówczas występuje ryzyko ujęcia w planach miejscowych nadmiernie ogólnikowych postanowień lub w przeważającym zakresie pominięcia niniejszej sfery. Dlatego w analizowanym kontekście za bardzo ważną należy uznać regulację z art. 73 ust. 1 *Ustawy o ochronie przyrody*, zgodnie z którym w planach miejscowych należy uwzględniać ograniczenia wynikające z:

- ustanowienia w trybie *Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin*;
- utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
- wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;
- strategicznych map hałasu;
- ustalenia w trybie przepisów *Ustawy – Prawo wodne* warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

Z powyższego katalogu można już wyodrębnić postanowienia (i przede wszystkim ograniczenia) zdecydowanie bardziej jednoznaczne<sup>19</sup>. Rozszerzenie podstaw prawnych ograniczeń planistycznych dla form ochrony przyrody jest uszczegółowione w *Ustawie o ochronie przyrody*. Co do zasady stanowią odzwierciedlenie zakazów zawartych w aktach sporządzonych bezpośrednio dla tych form. Ich przeniesienie

<sup>19</sup> W praktyce jednak przede wszystkim znajdują one odzwierciedlenie już w samym ustaleniu przeznaczenia terenu na rysunku planu miejscowego, a w zdecydowanie w mniejszym zakresie w postaci dodatkowych ograniczeń sformułowanych w tekstowej jego części.

np. do planów miejscowych wiąże się z dokonywaniem uzgodnień przez właściwe organy, przeważnie regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Z przeprowadzonych badań wynika, że regionalni dyrektorzy ochrony środowiska w przeważającym zakresie narzucają swoje stanowisko na temat projektu planu organom planistycznym. Jedynie znikoma część spraw (w latach 2010- 2019 jedynie kilkanaście) jest skierowana do sądów administracyjnych, kończąc się zazwyczaj podtrzymaniem przez sąd stanowiska organu uzgadniającego. Wyjątki od tej zasady następują tylko wtedy, gdy organ przekracza swoje kompetencje (np. próbuje nie wyrazić zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nierolnicze i nieleśne, do czego nie jest powołany) lub popełnia błędy proceduralne. Można więc jednoznacznie przyjąć, że w takich warunkach organy uzgadniające kwestie środowiskowe ponoszą pełną odpowiedzialność za niniejszą część planów miejscowych (o czym warto pamiętać zwłaszcza w sytuacjach, gdy konkretny plan miejscowy niedostatecznie chroni walory konkretnych form ochrony przyrody). Tego rodzaju odpowiedzialność i moc sprawcza będą mniejsze na innych terenach.

Bardziej uszczegółowiony niż w prawie ochrony środowiska zakres możliwych ograniczeń w zagospodarowaniu terenu został ujęty w *Ustawie o ochronie przyrody*. Tam określono bowiem m.in. treść poszczególnych aktów dla form ochrony przyrody. Jak wskazano powyżej, plany miejscowe muszą być z nimi zgodne (i w tym przypadku wyłączona jest względem gminy odpowiedzialność odszkodowawcza związana z finansowymi skutkami planów miejscowych dla właścicieli nieruchomości). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące zakazy właściwe dla obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody (występujące w ramach tych form w stopniu zróżnicowanym):

- budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom danej formy ochrony przyrody;
- użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody (w znikomym zakresie przekładające się na ustalenia planów miejscowych);
  - zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody;
  - prowadzenia określonej działalności (np. handlowej);
  - wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu.

Niezależnie od powyższego, w planach ochrony powinny być zawarte ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Będą one wiążące dla wskazanych narzędzi

polityki przestrzennej [Radecki 2008: 127]. Trzeba również wskazać, że lokalna polityka przestrzenna jest też zdeterminowana treścią planów ochrony dla form ochrony przyrody. Plany ochrony nie zawsze odgrywają swoją rolę w tym ujęciu – zbyt często ich postulaty są zbyt ogólne lub (zapewne wbrew założeniom autorów) nie odnoszą się do etapu planistycznego. Szersza analiza tych planów skłania do wniosku, że przygotowywane są one zazwyczaj z perspektywy zupełnie odmiennej od tej planistycznej i przy tej okazji brakuje pogłębionej refleksji, jak konkretne ich części mają być zaadaptowane w sferze polityki przestrzennej.

Jeżeli chodzi o przenoszenie ograniczeń w zagospodarowaniu z innych aktów do planów miejscowych, należy poczynić kilka uwag:

- Ograniczenia te są już wiążące na podstawie aktów odnoszących się do konkretnych form ochrony przyrody (na różne sposoby względem poszczególnych form). Ich przeniesienie może więc mieć czasem jedynie walor informacyjny. Często jednak zdarzają się przypadki, w ramach których trudno jednoznacznie określić treść konkretnych ograniczeń z perspektywy planistycznej. Wówczas trzeba pamiętać o katagorycznym rozróżnieniu pomiędzy ustaleniem a informacją (nie można tych form ze sobą mieszać). W przypadku takich rozbieżności nie wystarczy samo powołanie się na treść np. planu ochrony. Należy przypilnować, aby konkretne ograniczenia nie budziły wątpliwości z perspektywy planistycznej.
- W przypadku poszerzenia lub doprecyzowania ograniczeń (zawartych – w zależności od formy ochrony przyrody – w aktach ustanawiających formy lub planach ochrony) w ramach planu miejscowego, występuje poważna rozbieżność terminologiczna pomiędzy sformułowaniami planistycznymi a sformułowaniami zastosowanymi w *Ustawie o ochronie przyrody* (przykładem może być, jak np. rozumieć szczegółowo w wymiarze planistycznym *zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu* – w praktyce tego typu sformułowania przepisuje się do planów miejscowych z jednoczesnym uściśleniem polegającym przede wszystkim na wprowadzeniu wyjątków od zakazu).
- Jak wskazuje Zielińska [2013: 176] zakres zróżnicowanych zakazów jest różny także w ramach tych samych form ochrony przyrody [podobnie Tomczak, Sowa 2011: 423- 424].
- Konsekwencją powyższego zróżnicowania (powiązaną z wadami systemu gospodarki przestrzennej) jest ograniczone opracowywanie planów miejscowych dla terenów objętych formami ochrony przyrody [Nowak 2013: 193-205; Giedych 2018: 158; Mirecka 2019: 110-133] oczywiście nie jest to jedyny powód braku zainteresowania organów gmin aktywną polityką przestrzenną). Fakultatywność planowania miejscowego ogranicza więc realizację celów środowiskowych [Otawski 2010: 73].
- Zawarte ustalenia do planów miejscowych w planach ochrony lub inne ograniczenia wpływające na treść planów miejscowych (w przypadku aktów ustanawiających inne formy ochrony przyrody) również są sporządzane na różne sposoby.

Czasem mają charakter tak ogólny, że nic z nich nie wynika, czasem niepotrzebnie skupiają się na kwestiach proceduralnych.

Na temat relacji między ograniczeniami zawartymi w aktach dla form ochrony przyrody a planami miejscowymi również wypowiada się orzecznictwo. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (wyrok z 15 grudnia 2010 r., II SA Gd 604/10, Legalis) wskazał, że z art. 15 ust. 2 pkt 3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Art. 73 ust. 1 pkt 1 *Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie *Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. – o ochronie przyrody użytku ekologicznego*. Przepis ten nakłada na organ planistyczny obowiązek uwzględnienia w treści planu uchwały w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego. Organ jest więc zobligowany do uwzględnienia w treści planu zagospodarowania przestrzennego faktu wydania takiej uchwały. Kwestionując zasadność ustalenia obszaru użytku ekologicznego powinno się zaskarżyć postanowienia stanowiącej prawo miejscowe uchwały w sprawie użytku ekologicznego. Uchwała taka, jako podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, stanowi odrębny przedmiot zaskarżenia do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 *Ustawy o samorządzie gminnym*. Dopiero stwierdzenie nieważności tej uchwały otwiera możliwość zakwestionowania postanowień uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego, recypujących postanowienia uchwały o ustanowieniu użytku ekologicznego. Tak więc zupełnie odróżnia się konsekwencje związane z tymi dwiema kategoriami aktów i ich ustanowieniem. Bardziej zgeneralizowane ujęcie przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 6 stycznia 2009 r., II OSK 131/08, Legalis), zaznaczając, że z faktu, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinny się znaleźć m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, w żadnym razie nie można wyciągać wniosku, że rada gminy, dysponując uprawnieniami do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, doktrynalnie zwanymi władztwem planistycznym, może to czynić dowolnie, nie będąc w tej mierze związana przepisami prawa materialnego, w tym *Ustawą o ochronie przyrody*. To zaś oznacza, że rada ustalając w planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenu, w tym ze względu na wymogi, o których mowa w *Ustawie o ochronie przyrody*, powinna to czynić w zgodzie z jej przepisami, w sposób niebudzący wątpliwości co do istoty i zakresu tych ograniczeń. Niezależnie od powyższego w literaturze [Fogel 2011: 199-200] podkreśla się, że obszary specjalne nie powinny rządzić się osobnym reżimem prawnym, ale znajdować oparcie w systemie gospodarki przestrzennej, w szczególności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ujmując to inaczej, w obecnym systemie prawnym występują niedookreślone relacje między aktami dla poszczególnych form ochrony przyrody a aktami planistycznymi (w szcze-

Tabela 1. Wybrane ustalenia planów miejscowych, które wydają się zbędne lub problematyczne z perspektywy funkcjonowania planu miejscowego jako narzędzia ochrony środowiska

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Lokalizacja działalności stanowiących potencjalne zagrożenie dla jakości życia	<p>...na całym obszarze objętym niniejszym planem uciążliwość będąca wynikiem działalności związanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, działalności usługowej lub działalności produkcyjnej nie może wykraczać poza granice działki, na której jest prowadzona (podkarpackie)</p> <p>dopuszczalny zasięg uciążliwości dla środowiska działalności prowadzonej w związku z zapisanym w planie przeznaczeniem powinien zamykać się w granicach działki budowlanej lub terenu, do którego prowadzący działalność ma tytuł prawny (pomorskie)</p> <p>dopuszcza się realizację przedsięwzięć mogących potencjalnie istotnie oddziaływać na środowisko, w ramach określonych w planie przeznaczeń oraz funkcji i obiektów im towarzyszących pod warunkiem, że spełnione będą dopuszczalne normy określające standardy jakości środowiska (lubuskie)</p> <p>zakaz lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenie wystąpienia poważnych awarii (podkarpackie)</p>	<p>Dotrzymanie przytoczonych tu zasad w procesie realizacji planu jest w gruncie rzeczy niemożliwe. Dopiero funkcjonowanie zaplanowanych, a następnie zaprojektowanych i zrealizowanych inwestycji, zabudowy, zagospodarowania pozwoli na stwierdzenie, czy istotnie udało się ww. zasady dotrzymać, jeśli w ogóle jakaś instytucja lub osoba będzie chciała to sprawdzić. Nie da się jednak zaprzeczyć, że w przypadku znacznego naruszenia norm i ewidentnego pogorszenia jakości życia lub zagrożenia środowiska taki zapis planu dostarcza podstaw do wystąpienia o usunięcie tych zagrożeń, ale to ma miejsce już zupełnie poza systemem planowania przestrzennego.</p> <p><i>Zgodnie z Art. 73 W obrębie zwartej zabudowy miast i wsi jest zabroniona budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna pod warunkiem, że doprowadzi ona do ograniczenia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym ograniczenia wystąpienia poważnych awarii przemysłowych. Rodzi się zatem pytanie, czy istnieje potrzeba zapisywania tej regulacji w każdym planie miejscowym?</i></p>

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
<p>Zachowanie standardów jakości środowiska, zwłaszcza pożądanego poziomu hałasu</p>	<p>zakazuje się przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, o których mowa w przepisach odrębnych – jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (lubuskie; w wielu planach)</p> <p>nakaz dotrzymania standardów ochrony środowiska, w zakresie norm hałasu (podkarpackie; w wielu planach)</p> <p>nakazuje się, aby poziom emisji substancji i energii do środowiska spełniał wymagania wynikające z przepisów odrębnych (lubuskie)</p> <p>wymagania w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ochrony przed wibracjami i oddziaływaniem pól elektromagnetycznych realizować zgodnie zobowiązującymi przepisami odrębnymi (podkarpackie)</p>	<p>Normy, standardy jakości środowiska są ustalane w celu monitorowania jego stanu. Nie można z góry przewidzieć, że zostaną dotrzymane, a zwłaszcza tego nakazać. W wielu przypadkach ostateczny poziom zanieczyszczeń może zależeć nie tylko od realizacji ustaleń planu, ale także od sytuacji na obszarze poza jego granicami. Ponadto przepisy dotyczące obowiązywania norm dotyczą nie tylko obszaru objętego konkretnymi planami, ale są – na ogół – powszechne. Ich przestrzeganie jest regulowane odrębnymi procedurami, funkcjonującymi poza sferą planowania przestrzennego.</p> <p>Głównym sposobem uwzględniania kwestii emisji zanieczyszczeń oraz poziomu hałasu* w ramach sporządzenia planu jest rozplanowanie zagospodarowania, zwłaszcza zabudowy z odpowiednimi zabezpieczeniami (np. sposób ogrzewania budynków, sposób odprowadzania ścieków, ekrany, strefy izolacyjne) minimalizującymi oddziaływanie istniejących i potencjalnych źródeł zagrożeń.</p>
<p>Ochrona mieszkańców przed uciążliwościami związanymi z realizacją planowanego zagospodarowania</p>	<p>nakaz wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w techniczne środki ochrony przed uciążliwościami występującymi w granicach działki budowlanej lub terenu... (pomorskie)</p>	<p>Ustalenie to sugeruje, że planuje się inwestycję uciążliwą, ale chroni się mieszkańców przez nakaz, którego realizacja jest możliwa do pełnego zweryfikowania dopiero w fazie funkcjonowania inwestycji. Istnieje jednak możliwość wykorzystania tego nakazu na etapie pozwolenia na budowę – czyli wstępnego określenia warunków realizacji inwestycji.</p>



Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom środowiska	<p>obowiązek stosowania rozwiązań mających na celu minimalizację uciążliwości spowodowanych prowadzeniem działalności gospodarczej w celu ochrony powietrza atmosferycznego, gleb, wód gruntowych oraz klimatu akustycznego (podkarpackie)</p> <p>przy realizacji i użytkowaniu terenu należy zastosować takie rozwiązania techniczne, technologiczne i organizacyjne, które ograniczą negatywny wpływ na środowisko (pomorskie) w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) nakazuje się spełnienie warunków szczególnych w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz hermetyzację procesów technologicznych;</li> <li>2) nakazuje się stosowanie paliw ekologicznych czystych (o niskiej zawartości związków siarki) (lubuskie)</li> </ol> <p>w zakresie ochrony przed promieniowaniem:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) nakazuje się zachowanie poziomów pól elektromagnetycznych poniżej dopuszczalnych lub na tych poziomach zgodnie z przepisami <i>Ustawy Prawo ochrony środowiska</i>;</li> <li>2) zakazuje się lokalizacji instalacji infrastruktury radio- i telekomunikacyjnej w sposób mogący negatywnie oddziaływać na ludzi; (lubuskie)</li> </ol>	<p>Są to ustalenia dyskusyjne, choć w zróżnicowanym stopniu. Wspomniane obowiązki, nakazy i zakazy wynikają z przepisów <i>Ustawy Prawo ochrony środowiska</i>, ale tylko część realizujących je rozwiązań może zawierać się w ustaleniach planu miejscowego. Dotyczy to tych ich elementów, które są konkretne i dzięki temu dają się „przetrasferować” do pozwolenia na budowę.</p> <p>Trzeba zauważyć, że znaczna część obowiązków, nakazów i zakazów (np. rozwiązania organizacyjne, stosowanie paliw ekologicznych) nie należy do sfery regulacji obejmujących sposób zabudowy i zagospodarowania terenu i pozostanie „martwa” z punktu widzenia ich wpływu na funkcjonowanie planowanego zagospodarowania/planowanych inwestycji.</p> <p>Nasuwa się również pytanie, w jakim stopniu część zacytowanych obowiązków i nakazów została już wprowadzona w ramach ustaleń dotyczących np. infrastruktury technicznej.</p>

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom środowiska	w zakresie ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniami, obowiązują wymogi ochrony środowiska polegające na obowiązku rozwiązania gospodarki wodnej, ściekowej (ścieki: bytowe, komunalne, przemysłowe, wody opadowe i roztopowe) oraz gospodarki odpadami z wykorzystaniem istniejących obiektów infrastruktury technicznej (lubuskie)	
Gospodarowanie odpadami	nakazuje się prowadzenie gospodarki odpadami zgodnie z uwzględnieniem segregacji odpadów u źródeł ich powstawania z jednoczesnym wyodrębnieniem odpadów niebezpiecznych, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i zasadami przyjętymi przez gminę (podkarpackie)	Jest to postanowienie w obecnym stanie prawnym zbędne, ponieważ kwestię tę regulują odrębne przepisy, z czego projektanci zdają sobie sprawę. Nie wiadomo zatem, co skłoniło ich do umieszczenia tego postanowienia w tekście planu.
Ochrona rzeźby terenu, powierzchni ziemi	zakaz likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych oraz obszarów wodno-błotnych; (pomorskie)  zaleca się wykorzystanie zdjętej wierzchniej warstwy ziemi w dalszych pracach inwestycyjnych (pomorskie)	Ograniczenia te wynikają z przepisów odrębnych (art. 45 <i>Ustawy o ochronie przyrody</i> ). Można dyskutować, czy w przypadku występowania takich elementów, jak zbiorniki wodne, podmokłości itp. zakaz ten trzeba powtórzyć w tekście planu, czy też wystarczy go uwzględnić w strukturze zagospodarowania terenu.  Natomiast zalecenie „wykorzystywania wierzchniej warstwy ziemi” wydaje się ustaleniem „martwym”, bo nie należy do sfery regulacji planu miejscowego.

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Ochrona różnorodności biologicznej	<p>nakazuje się zachowania bioróżnorodności przyrodniczej poprzez zachowanie w miarę możliwości części zadrzewień i zakrzewień (lubuskie)</p> <p>w granicach planu obowiązuje zapewnienie ochrony dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk zgodnie z przepisami o ochronie przyrody (pomorskie)</p> <p>obowiązują wymagania dotyczące obowiązku zapewnienia ochrony dziko rosnących roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk, zgodnie z przepisami o ochronie przyrody; realizacja ustaleń planu nie stanowi przesłanki wystarczającej do uzyskania stosownych zezwoleń odpowiednich organów na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków chronionych (pomorskie)</p> <p>przy realizacji ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zapewnić ochronę siedlisk i stanowisk chronionych gatunków, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi ochrony gatunkowej: dziko występujących roślin objętych ochroną, dziko występujących zwierząt objętych ochroną, dziko występujących grzybów objętych ochroną (pomorskie)</p>	<p>Zacytowane ustalenia w zasadzie nie dotyczą materii planu miejscowego. Nie wydaje się uzasadnione „nakazywanie” zachowania różnorodności biologicznej, zwłaszcza że prawdopodobnie rozeznanie, co do jej rzeczywistego stanu i wartości nie było wnikliwe (w standardowo wykonywanych opracowaniach ekofizjograficznych nie ma czasu i środków na przeprowadzenie szczegółowych inwentaryzacji), a zatem nie wiadomo, czy nie występują np. gatunki inwazyjne, które raczej trzeba eliminować. Natomiast zachowanie konkretnych zadrzewień, zwłaszcza wskazanych na rysunku planu można potraktować jako ustalenie uzasadnione.</p> <p>W pozostałych przykładach projektanci są świadomi funkcjonowania odrębnych przepisów, a ustalenie można potraktować jako informację – tylko nasuwa się wątpliwość – dla kogo? Wydający pozwolenia na budowę posiadają taką wiedzę. Pozostają tzw. inwestorzy. Ponadto w koncepcji planu (rysunek) powinno się z góry wykluczyć jakąkolwiek zabudowę na obszarach występowania gatunków chronionych.</p> <p>We wszystkich trzech przypadkach „nakazywaną” czy „obowiązującą” ochronę powinno się zrealizować w postaci wyznaczenia struktury przyrodniczej obszaru objętego planem.</p>

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Ochrona drzewostanów	<p>ochronę istniejącego drzewostanu nie kolidującego z planowanym zamierzeniem inwestycyjnym i możliwość wykonywania nowych nasadzeń zgodnie z przepisami odrębnymi (podkarpacie)</p> <p>zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień przydrożnych, z wyjątkiem działań wynikających z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego (podkarpackie)</p> <p>zakaz likwidowania zadrzewień przydrożnych z wyjątkiem sytuacji braku możliwości technicznych do utrzymywania lub odtworzenia zadrzewienia (pomorskie)</p> <p>w granicach terenu 24.KDZ znajduje się zieleń przydrożna – ochrona zgodnie z odrębnymi przepisami. Dopuszcza się wycinkę drzew na cele przebudowy, rozbudowy i utrzymania drogi wojewódzkiej oraz drzew zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego (pomorskie)</p> <p>dopuszcza się usunięcie drzew lub krzewów zgodnie z przepisami odrębnymi, chyba że zapisy szczegółowe stanowią inaczej; ewentualną wycinkę drzew powinno przeprowadzać się poza okresem lęgowym ptaków (tj. poza okresem od 1 marca do 15 października (pomorskie)</p>	<p>Są to ustalenia problematyczne. Ochrona drzewostanów jest regulowana odrębnymi przepisami i na wycinkę drzew, także w procesie inwestycyjnym należy uzyskiwać odrębne zgody. Projektanci są świadomi tego faktu, więc ustalenia mają charakter informacyjno-edukacyjny – pozostaje kwestia, kto ma być odbiorcą tego przekazu – jeśli będzie nim „przyrodniczo wrażliwy” projektant obiektu, to informacja ta spełni swoją rolę, a jeśli nie – to pozostanie bez znaczenia.</p> <p>W przypadku, gdy konkretne drzewa są oznaczone na rysunku planu i w tekście znajduje się odwołanie do tych oznaczeń, można wprowadzić zakazy wycinki, co może być sprawdzane przy ocenie planu zagospodarowania działki, który jest obowiązkowym elementem dokumentacji do pozwolenia na budowę. Natomiast po odbiorze inwestycji oczywiście regulują tę sprawę już tylko przepisy odrębne.</p>
Kształtowanie terenów zieleni	kształtowanie nowych terenów zieleni w sposób nie kolidujący z istniejącą i projektowaną zabudową, wprowadzanie nowych nasadzeń zgodnie z rodzajem siedliska, przy uwzględnieniu docelowej wysokości i rozłożystości (lubuskie)	Ustalenia problematyczne. Trudno przewidywać, żeby ktokolwiek świadomie zaprojektował zieleni w sposób kolidujący...

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Kształtowanie terenów zieleni	<p>w zakresie ochrony terenów zieleni i wartości krajobrazowych ustala się:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) zachowanie w maksymalnym stopniu naturalnego ukształtowania oraz pokroju drzew i krzewów,</li> <li>2) zachowanie, poddanie odtworzeniu oraz pielęgnacji szpalerów drzew o walorach kompozycyjnych, a w szczególności wymianę drzew starych i chorych z uwzględnieniem rytmu i typu nasadzeń (lubuskie)</li> </ol>	<p>Można również dyskutować z nakazem wprowadzania gatunków zgodnych z siedliskiem. Nie we wszystkich przypadkach jest to możliwe, a nawet uzasadnione. Nie ma również sensu wpisywanie zasad pielęgnowania drzewostanów, bo nikt ich w planie nie będzie szukał.</p> <p>Ważne wydaje się ustalenie dotyczące zachowania szpalerów – przy budowie, przebudowie dróg publicznych takie zapisy brane są pod uwagę w projektach.</p>
Uwzględnienie występowania terenu chronionego na podstawie <i>Ustawy o ochronie przyrody</i> lub plan sporządzany w obrębi obszaru chronionego	<p>procesy budowlane prowadzone na obszarach Natura 2000 Jeziora Wdzydzkie PLH220034 i Bory Tucholskie PLB220009 należy prowadzić z uwzględnieniem działań niezbędnych dla ochrony siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków i zwierząt zgodnie z przepisami odrębnymi (pomorskie)</p> <p>warunki wodno-gruntowe w granicach Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego objęte są ochroną przed zmianami zgodnie z przepisami odrębnymi (pomorskie)</p> <p>należy uwzględnić nakazy, zakazy i ograniczenia związane z położeniem terenu objętego planem na terenie Zaborskiego Parku Krajobrazowego (pomorskie)</p>	<p>Ustalenie problematyczne. Oczywiście, w tekście i na rysunku planu musi się znaleźć informacja, że obszar nim objęty całkowicie lub częściowo znajduje się w obrębi terenu prawnie chronionego, a w związku z tym należy respektować dotyczące go przepisy. Trzeba jednak zauważyć, że informacje o granicach obszarów chronionych (i nie tylko), występujących na terenie objętym planem zawarte są zwykle w odrębnym rozdziale zatytułowanym <i>Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów</i>.</p>

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Uwzględnienie występowania terenu chronionego na podstawie <i>Ustawy o ochronie przyrody</i> lub plan sporządzany w obrębi obszaru chronionego		Stwierdzenie, że na terenach objętych różnymi formami ochrony obowiązują zakazy i ograniczenia, wynikające z rozporządzeń o ich powołaniu lub planów ochrony i odesłanie odbiorców planu do tych przepisów wydaje się jednak zbyt dużym uproszczeniem. Rodzi się pytanie, czy tych zakazów i ograniczeń, które mają zastosowanie w przypadku konkretnego planu miejscowego nie należałoby w nim przywołać, a jeszcze lepiej – jeśli to jest akurat możliwe i uzasadnione – wyciągnąć wnioski przy planowaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej i sposobu zagospodarowania obszaru.
Uwzględnienie wytycznych i rekomendacji pochodzących z innych opracowań	w granicach opracowania występują części obszarów wymagające uwzględnienia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry zgodnie z warunkami wynikającymi z przepisów odrębnych... (lubuskie)	Wydaje się, że w takich przypadkach należy uwzględnić wytyczne wynikające z tych opracowań, albo je pominąć, bo nie mają żadnego praktycznego znaczenia.

\* Od kilku lat zdarza się, że od projektantów organy inspekcji sanitarnej wymagają wskazania, do jakich kategorii, wymienionych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, zalicza się poszczególne tereny, wyznaczone w planie, z podziałem na przewidziane:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod szpitale i domy opieki społecznej,
- c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- d) na cele uzdrowiskowe,
- e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe,

Źródło: opracowanie własne (tab. 1-3).

Tabela 2. Wybrane ustalenia planów miejscowych, które wydają się właściwie sformułowane

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Zachowanie powierzchni biologicznie czynnej	<p>nakazuje się zachować powierzchnię biologicznie czynną zgodnie z ustaleniami szczegółowymi planu dla poszczególnych terenów (podkarpackie)</p> <p>część terenu objęta Ogólnomiejskim Systemem Terenów Aktywnych Biologicznie (OSTAB)... stanowi część ciągu łączącego OSTAB, jak na rysunku planu, dla którego ustala się:</p> <p>a) minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej: 50%,</p> <p>b) wymóg wprowadzenia bogatego programu zieleni wielopiętrowej...</p> <p>ustala się ochronę zachowawczą oraz wzmocnienie elementów osnowy ekologicznej obszaru objętego planem, w tym pasa wydm i drzewostanów przez:</p> <p>a) zachowanie jak największej powierzchni biologicznie czynnej (minimalną powierzchnię biologicznie czynną dla działek budowlanych określono w § 4, w kartach terenów)...</p>	<p>Określenie udziału terenów biologicznie czynnych jest jednym z podstawowych elementów ustaleń planu. Wskaźnik ten, choć obciążony mankamentami (patrz dyskusja) pozwala na zachowanie terenów, które – zależnie od sposobu zagospodarowania mogą w różnym stopniu pełnić funkcje przyrodnicze. Zachowanie tych terenów ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania przyrodniczego obszaru.</p> <p>Cytowane ustalenia można potraktować jako ogólne zasady, które są realizowane przez ustalenia szczegółowe dotyczące poszczególnych wydzieleń, dla których ustala się konkretny udział powierzchni biologicznie czynnej.</p> <p>Problematyczne jest natomiast ustalenie dotyczące wprowadzania <i>bogatego programu zieleni wielopiętrowej</i>. Jest to raczej rada, z której skorzystać mogą projektanci zieleni w fazie realizacji planu.</p>
Zachowanie korytarzy ekologicznych	ustala się zakaz realizacji osiedli zamkniętych (pomorskie)	Zacytowane ustalenia mają istotne znaczenie dla zapewnienia funkcjonowania korytarzy ekologicznych. Pojawiają się jednak pewne wątpliwości, a mianowicie:

Problem, który zasada próbuje rozwiązać	Przykłady ustaleń	Komentarz
Zachowanie korytarzy ekologicznych	zagospodarowanie terenów przylegających do rzeki, kanału i rowów melioracyjnych nie może wpływać negatywnie na ich funkcję, a także zakazuje się groduzenia działek od strony rzeki, kanału i rowów oraz nasadzeń drzew i krzewów w celu konserwacji – minimum 2 m.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• czy zakaz realizacji osiedli zamkniętych jest poprawny od strony*</li> <li>• czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby ustalenie linii zabudowy, „realizującą” tę zasadę; zwłaszcza, że według obowiązujących regulacji <i>Ustawy Prawo wodne</i> istnieje zakaz groduzenia określony na 1,5 m od śródlądowych wód powierzchniowych.</li> </ul>
Kształtowanie terenów zieleni	zieleni do utrzymania lub wprowadzenia, jak na rysunku planu (pomorskie)	Ustalenie to można potraktować jako ogólną wytyczną (zasadę), która została skonkretyzowana na rysunku planu. Takie rozwiązanie wydaje się właściwe.
Zmniejszenie uciążliwości związanej z sąsiedztwem dróg	w celu umożliwienia ochrony przed nadmiernym hałasem terenów przyległych do dróg zlokalizowanych poza granicami planu – droga ekspresowa S3, dopuszcza się stosowanie elementów ograniczających poziom emitowanego hałasu, takich jak ekrany akustyczne, zieleni izolacyjna, okna o zwiększonej izolacyjności akustycznej w budynkach (lubuskie).	W zasadzie jest to ustalenie uzasadnione, choć pewne wątpliwości budzi sformułowanie „dopuszcza się”. Jeśli wspomniane drogi już istnieją, to opracowanie ekofizjograficzne powinno „poinformować” planistów o skali zagrożenia hałasem. To zaś powinno stać się przesłanką do bardziej stanowczych ustaleń w kwestii zabezpieczenia przed hałasem. Oczywiście w przypadku braku dostatecznych informacji o poziomie hałasu sformułowanie „dopuszczenie” jest zasadne – jako umożliwiająca zbudowanie ekranu akustycznego poza liniami rozgraniczającymi drogi

\* Z perspektywy formalnoprawnej ujęcie takiego zakazu w planie miejscowym powinno zostać uznane za możliwe. Zwłaszcza, jeżeli konieczność jego wprowadzenia będzie uzasadniona.

gólności miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego). Stąd też biorą się wyżej przedstawione dylematy (przekładające się na inne przepisy, np. te dotyczące konsekwencji finansowych planów miejscowych i samodzielnego ustalenia przeznaczenia danego terenu). Zakazy dotyczące form ochrony przyrody zgodnie z powyższymi wytycznymi muszą zostać ujęte w aktach planistycznych (i akty te nie mogą ich



zignorować). Ujęcie tych zakazów nie będzie jednak wyrazem samodzielnej polityki przestrzennej gminy. Problem polega na tym, że przez rozbieżności terminologiczne często ujmowanie zakazów dla form ochrony przyrody w aktach planistycznych staje się dosyć uznaniowe i subiektywne.

Konkludując, przy uwzględnianiu prawnego wymiaru „zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu” zawartych w planach miejscowych należy mieć na uwadze następujące zagadnienia:

- Wspomniane zasady (mimo doprecyzowania w rozporządzeniu i prawie ochrony środowiska) bardzo często mogą mieć zbyt ogólny charakter, czego konsekwencją będzie brak jednoznacznej gwarancji, że każdy plan miejscowy dostatecznie chroni walory środowiskowo-przyrodnicze objętych terenów.
- Z powyższym wiąże się również inny problem: niektóre ograniczenia środowiskowe wprowadzane w planach miejscowych mogą spotkać się z zarzutami przekroczenia samodzielności planistycznej gminy. O ile zrozumiałe może być kwestionowanie planów w sytuacji, gdy organy gminy wkraczają w cudze kompetencje, o tyle wątpliwość może wzbudzać dokonywana z perspektywy prawnej ocena, czy konkretne ograniczenia są dostatecznie uzasadnione i wykazane.
- Problemem pozostaje więc przełożenie analiz środowiskowych na skutki planistyczne. Wiąże się to również ze zróżnicowaną jakością opracowań ekofizjograficznych.
- W przypadku form ochrony przyrody występuje podobny, powiązany z niniejszymi zagadnieniami problem terminologicznej i merytorycznej spójności między aktami ustanawiającymi formy ochrony przyrody/aktami wprowadzającymi ograniczenia dla tych form a aktami polityki przestrzennej.

### 2.3. Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu w wybranych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Ogółem przeanalizowano 180 rozdziałów planów miejscowych poświęconych zasadom ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, sporządzonych w latach 2016-2019 w trzech losowo wybranych województwach: podkarpackim (plany uchwalone w latach 2016-2019), pomorskim (plany uchwalone w 2019 r.) i lubuskim (plany uchwalone w latach 2016-2019). Wybrano wszystkie nowe plany miejscowe (pominięto zmiany planów) uchwalone w tych okresach, dostępne w Systemie Informacji Prawnej Legalis. Na tej podstawie zauważono następujące prawidłowości:

- zakres problemowy ustaleń – na ogół – odpowiada zakresowi problematyki ujętej w art. 73 *Ustawy Prawo ochrony środowiska*, choć dostrzec można różną jego interpretację, polegającą albo na odniesieniu się tylko do tych punktów, które mają zastosowanie w danym planie miejscowym, albo do uwzględnienia wszystkich punktów (zaznaczone zostają te, które nie mają znaczenia w opracowywanym planie);
- sposób zapisu ustaleń w wielu przypadkach budzi wiele wątpliwości, co do rzeczywistych możliwości ich przełożenia na sposób zabudowy i zagospodarowania terenu; to zaś rodzi pytanie o znaczenie planu jako instrumentu kształtowania środowiska przyrodniczego.

Zgodnie z przyjętą metodyką, podjęto próbę pogrupowania *zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu* na:

Tabela 3. Analiza art. 72 *Ustawy Prawo ochrony środowiska* z punktu widzenia możliwości uwzględnienia jego regulacji w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Regulacje	Komentarz
Ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami.	Nie bardzo widać możliwość przekształcenia tej regulacji w zasadę. Racjonalne gospodarowanie gruntami polega na racjonalnych, czyli uwzględniających uwarunkowania przyrodnicze (i nie tylko) decyzjach dotyczących przeznaczenia terenów pod poszczególne funkcje oraz w sposobie ich zagospodarowania i zabudowy.
Uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.	Patrz wyżej.
Zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni.	Rozwiązania gospodarki wodnej, ściekowej i transportowej niedostosowane do uwarunkowań przyrodniczych mogą mieć istotne negatywne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze. Zatem określenie zasad wyboru i sposobu zastosowania tych rozwiązań jest w przypadku każdego planu kluczowe. Pozostaje tylko problem natury technicznej, związany z konstruowaniem tekstu planu. Z praktyki wynika, że zwykle tego rodzaju zasady są uwzględniane w odpowiednich rozdziałach, dotyczących wspomnianej wyżej problematyki.
Uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej.	Nie dotyczy problematyki planu.

Regulacje	Komentarz
Zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych.	Pomijając niejasne sformułowanie „walory krajobrazowe środowiska”, można byłoby przyjąć i zapisać zasadę zakazu zabudowy obszarów charakteryzujących się tymi walorami i warunkami. Byłaby to jednak zasada zbyt drastyczna w przypadku wielu planów. Stąd też pozostaje ww. ustalenie dotyczące przeznaczenia, zagospodarowania i zabudowy, uwzględniające omawiane tu walory i warunki (np. przez mniejszą intensywność zabudowy lub usytuowanie i wysokość zabudowy). Podobnie, jak wyżej do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy informacja o przyjętych i „zrealizowanych” zasadach powinna pojawić się w tekście planu.

- 1) zasady, które wydają się problematyczne ze względu na możliwość ich późniejszego wykorzystania przy sporządzaniu pozwolenia na budowę, czyli ze względu na ich rolę sprawczą w kształtowaniu środowiska (tab. 1);
- 2) zasady, które wydają się możliwe do zrealizowania w procesie zagospodarowywania terenu (tab. 2).

## 4. Dyskusja

Na początek, wyniki przedstawionej wyżej analizy skłaniają do zastanowienia się nad zasadniczym – dla podejmowanej tu kwestii – pojęciem, zastosowanym zarówno w *Ustawie*, jak i w *Rozporządzeniu*, a mianowicie pojęciem *zasady*. Słownik języka polskiego [<https://sjp.pwn.pl/sjp/zasada;2543944.html>] podaje aż 5 możliwych sposobów jego definiowania. Spośród nich najwłaściwsza w analizowanym kontekście wydaje się definicja: *ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach*. Zatem, na początku należy rozstrzygnąć, czy przedstawione wyżej ustalenia mają istotnie charakter zasad. Uwzględnić jednak trzeba dodatkową komplikację, wynikającą z *Rozporządzenia*, a dotyczącą charakteru tych zasad, czyli konieczności ich formułowania w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Wydaje się, że większość cytowanych i analizowanych ustaleń spełnia oba warunki: mówi o sposobach postępowania i ma

charakter jednej w wyżej wymienionych form. Problemem pozostaje precyzyjne wyodrębnienie *ustaleń* oraz *informacji*. W badanych planach problem ten ujawnił się w postaci takich *ustaleń*, jak:

- w *granicach opracowania występują części obszarów wymagające uwzględnienia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry zgodnie z warunkami wynikającymi z przepisów odrębnych...* (lubuskie);
- *obowiązują wymagania dotyczące obowiązku zapewnienia ochrony dziko rosnących roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk, zgodnie z przepisami o ochronie przyrody* (pomorskie).
- *należy uwzględnić nakazy, zakazy i ograniczenia związane z położeniem terenu objętego planem na terenie Zaborskiego Parku Krajobrazowego* (pomorskie).

Nie negując potrzeby przenoszenia niektórych informacji z innych dokumentów planistycznych lub dokumentów powołujących obszary ochrony przyrody, czy ograniczonego użytkowania, trzeba stwierdzić, że realne znaczenie mają tylko te informacje, które albo dotyczą granicy obszaru, albo które zostały wykorzystane do określenia sposobu zagospodarowania lub zabudowy terenu. Pozostałe należy uznać za zbędne „szumy informacyjne” niepotrzebnie obciążające tekst planu.

Kolejnym zagadnieniem, które należałoby rozważyć komentując wyniki przeprowadzonej analizy jest zgodność zakresu problemowego zidentyfikowanych „zasad” z zakresem określonym w art. 72 *Ustawy Prawo ochrony środowiska*. Rozważania te trzeba jednak poprzedzić rozpoznaniem, w jakim stopniu zakres przedstawiony w art. 72 można sensownie zinterpretować z punktu widzenia ustalania zasad zabudowy i zagospodarowania terenu. Próbę odpowiedzi na to pytanie zawiera tab. 3.

Z tabeli 3 wynika, że ustawowe zapisy, choć słuszne w intencjach nie są zbyt fortunate. Wiąże się to z ujęciem „totalnym”, czyli pozbawionym refleksji nad funkcjami i skalą poszczególnych dokumentów planistycznych. To zaś prowadzi do nieporozumień i ustaleń kwestionowanych przez sądy.

Kolejny, narzucający się problem, wynikający z analizy tab. 3 dotyczy roli, jaką odgrywać powinien rozdział planu miejscowego zatytułowany *Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu*. Szczególnie w przypadku tego rodzaju planu dostrzec można, że większość „zasad” jest od razu realizowana poprzez określenie przeznaczenia, struktury przestrzennej, struktury zabudowy. Rodzi to pytanie, co wobec takiego stanu rzeczy powinno zostać zapisane w rozdziale „zasady”? Czy, powinno to być tylko „uzupełnienie” – stosownie do art. 72 *Ustawy Prawo ochrony środowiska* – rozwiązań przestrzennych i technicznych (infrastruktura, transport), przyjętych także<sup>20</sup> ze względu na uwarunkowania przyrodnicze i zapisanych w stosownych rozdziałach i na rysunku planu? Czy też powinno to być także „uzasadnienie” tych rozwiązań, czyli wyjaśnienie, które z dyskutowanych tu zasad i w jaki sposób zostały zrealizo-

<sup>20</sup> Oczywiście projektanci muszą uwzględnić wiele innych uwarunkowań, a zatem rozwiązania przyjęte w planie miejscowym są zawsze są wynikiem nieuniknionych kompromisów.

wane poprzez przyjęte rozwiązania przestrzenne i techniczne. Na podstawie przeprowadzonych analiz można wskazać, że obecny zakres „ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu” budzi wątpliwości z perspektywy środowiskowej. W doktrynie wskazuje się jednoznacznie, że w ramach art. 15 ust. 2 pkt 3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* chodzi o „nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające” z potrzeb ochrony środowiska (art. 72-73 prawa ochrony środowiska) oraz obowiązujących ustaleń dla form ochrony przyrody [Wierzbowski, Plucińska-Filipowicz 2016: 217; Kwaśniak 2008: 106-111; Małysa-Sulińska 2008: 284-286]. Oczywiście, nie są w tym kontekście ujęte wszystkie szczegółowe przepisy dla poszczególnych terenów, wywołujące konsekwencje środowiskowe. W literaturze przedmiotu problem wskazanych zasad zazwyczaj podejmowany jest pośrednio. Może sprowadzać się do wskazania ujęć zasad w pojedynczych planach miejscowych [Ociepa-Kubicka 2014], konstatacji o braku precyzyjnego sformułowania, jak niniejsze zasady mają być realizowane [Aszkiełowicz 2018], jak też analizy ujmującej powyższe zagadnienie z innej, odgórznej perspektywy – jak zasady ochrony środowiska znajdują zastosowanie w polityce przestrzennej (na ten ostatni temat kompleksową o wszechstronną – również odnoszącą się do planów miejscowych pracę przygotowała Derucka [2013]).

W pierwszych planach miejscowych, sporządzanych na podstawie obowiązującej obecnie ustawy, niezależnie od ścisłych ustaleń, spełniających wymogi przepisów, zamieszczano ogólne zasady kształtowania poszczególnych podsystemów, w tym zasady ochrony środowiska przyrodniczego, przyrody i krajobrazu kulturowego<sup>21</sup>. Była to niejako informacja o przyjętych priorytetach. Zapisana w jednym lub dwóch zdaniach intencja była później realizowana przez konkretne zakazy, nakazy i dopuszczenia. Ta formuła wychodziła od projektantów, była zrozumiała dla samorządów i stanowiła jasny przekaz dla inwestorów. Jednak późniejsze interpretacje prawne w organach nadzoru skłaniały samorządy, a w konsekwencji projektantów do redukcji zapisów, które zdaniem prawników nie były dość precyzyjne. Trzeba dodać, że w różnych województwach podchodzono do tego odmiennie, a i dziś sporadycznie można się spotkać z tym, że wyjaśnienia przyjętych zapisów są w niektórych planach wprowadzane. Do takich mogą należeć, np. informacje o tym, jakie tereny będą tworzyły łącznie system zieleni miejskiej, czy też, jaki priorytet przyjmuje się, ustalając minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej dla poszczególnych terenów.

Podejście polegające na traktowaniu planu miejscowego tak samo, jak każdego innego aktu prawa, redukuje zapisy o charakterze wyjaśniającym. To jednak wynika już z samej konstrukcji obowiązujących przepisów i utrwalonego już orzecznictwa,

<sup>21</sup> Zapewne było to swego rodzaju przeniesienie części zwyczajów z procedur prowadzonych na podstawie przepisów obowiązujących wcześniej, do roku 1995, gdy w ramach planu sporządzano też założenia do planu, a oprócz tekstu planu wykonywano dodatkowo opis planu, jak również publikowano później karty informacyjne, przedstawiające m.in. rozwiązania planistyczne i ich uwarunkowania.

a ustawa jest w rzeczywistości ukierunkowana (...) na projektowanie zabudowy pojmowane jako czynność techniczna [Jędraszko 2005: 453]. Być może zwrócenie uwagi na skutki tego faktu dla środowiska, przyrody i krajobrazu przyczyniłoby się do dyskusji nad przyszłymi zmianami w systemie planowania. Trudności w ocenie analizowanych planów miejscowych potwierdzają, że obecnie jest wiele wątpliwości co do możliwości i zasadności wprowadzania określonych zapisów planistycznych w tym zakresie.

Traktując wyżej opisane problemy jako tło do interpretacji wyników przeprowadzonej analizy, stwierdzić trzeba, że :

- projektanci wolą odnieść się literalnie do przepisów prawnych; po części uzasadnia to znaczenie prawne planu miejscowego (prawo lokalne) po części zaś chęć uniknięcia przedłużających uchwalenie planu dyskusji<sup>22</sup>;
- regulacje prawne stanowiące podstawę formułowania zasad są zbyt ogólne (dotyczą wszystkich dokumentów planistycznych, niezależnie od skali), co powoduje konieczność ich interpretacji – nie zawsze najszcześniejszych;
- część zapisanych zasad nie przekłada się na wskazania możliwe do wpisania w pozwolenia na budowę, a zatem nie ma żadnego wpływu na to, jak będzie kształtowane środowisko; jest „martwa”;
- nie zawsze w sposób konsekwentny rozróżnione są zasady i informacje – w przypadku gdy są one przenoszone z innych dokumentów planistycznych lub – w przypadku obszarów chronionych z powołujących je rozporządzeń lub planów ochrony;
- wskazywanie, że na obszarze objętym planem obowiązują ograniczenia, zapisane w innym dokumencie stanowi wymóg z perspektywy formalnoprawnej; nie powinny być one jednak przepisywane wprost do planów – powinny zostać odpowiednio zinterpretowane z punktu widzenia potrzeb opracowywanego planu (co może powodować zresztą większe ryzyko podważenia planu z perspektywy formalnoprawnej – jest to więc wyraz niespójności systemowej);
- znaczna część ustaleń „konsumująca” zasady ochrony środowiska zostaje zapisana w innych rozdziałach planu miejscowego (np. dotyczących rozwiązań infrastrukturalnych) lub na rysunku planu (np. w postaci określenia udziału terenów biologicznie czynnych).

Na zakończenie dyskusji, a przed podsumowaniem, konieczne jest jeszcze odniesienie się do ograniczeń przeprowadzonych badań. Wynikają one z przyjętej metody, polegającej na analizie wyłącznie części tekstowej planu i to jedynie w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Dało to możliwość wglądu i po-

---

<sup>22</sup> Daje się też zauważyć, że projektanci przyjmują różne style formułowania ustaleń, co można wiązać nie tylko z ich indywidualnymi poglądami i przyzwyczajeniami, ale również z wytycznymi samorządów zlecających opracowania oraz wymaganiami zgłaszanymi przez RDOŚ/województw, a także sądów administracyjnych (orzecznictwo) – różnych w przypadku różnych województw. Kwestia ta nie była przedmiotem prezentowanych tu badań, ale można ją potraktować jako tezę wyjściową do przeprowadzenia takiej analizy.

równania wielu planów, ale ograniczyło zakres formułowanych wniosków. Pełne orzeczenie, czy i w jakim stopniu konkretny plan miejscowy stanowi instrument ochrony środowiska wymagałoby analizy jego wszystkich ustaleń i to zarówno tekstowych, jak i przedstawionych na rysunku planu. Środowisko przyrodnicze obszaru objętego planem miejscowym najbardziej chronione jest bowiem przez przemyślane ustalenia dotyczące przeznaczenia poszczególnych fragmentów przestrzeni, wskaźników intensywności zabudowy, linie rozgraniczające i inne o podobnym charakterze.

## Podsumowanie

Niezależnie od wyników badań, w tym tu przedstawionych, intencji projektantów, regulacji prawnych dotyczących roli i zawartości planów miejscowych, plany te zawsze będą kształtować środowisko przyrodnicze, oczywiście pod warunkiem, że zostaną zrealizowane. Zatem na zawsze pozostaną narzędziem ochrony, a raczej „kształtowania” – bo wiele planów w najmniejszym nawet stopniu nie chroni środowiska. Ich rola jako narzędzi kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu pozostanie uzależniona od dwóch zasadniczych czynników:

- sposobu, w jaki projektanci uwzględnią uwarunkowania przyrodnicze<sup>23</sup> przy projektowaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej i rozwiązań dotyczących infrastruktury technicznej;
- sposobu, w jaki projektanci uwzględnią obowiązujące regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu<sup>24</sup> przy projektowaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej i rozwiązań dotyczących infrastruktury technicznej.
- projektanci przyjmują różne style formułowania ustaleń, co można wiązać nie tylko z ich indywidualnymi poglądami i przyzwyczajeniami, ale również z wytycznymi samorządów zlecających opracowania oraz wymaganiami zgłaszanymi przez RDOŚ/ wojewodów, a także sądów administracyjnych (orzecznictwo) – różnych w przypadku różnych województw;

Przeprowadzone badania wskazują, że analizowany drugi czynnik charakteryzuje pewne słabości. Paradoksalnie słabości te wiążą się z koniecznością sprostania wymaganiom regulacji prawnych, czyli dostosowania formuły ustaleń zasad ochrony środowiska przyrody i krajobrazu do obowiązujących obecnie przepisów ustawowych, zwłaszcza do *Ustawy Prawo ochrony środowiska*. Fakt, że plan miejscowy sam

<sup>23</sup> Zakładając, że uwarunkowania te zostały dobrze zidentyfikowane i opisane w opracowaniu ekofizjograficznym.

<sup>24</sup> Zakładając, że regulacje te są możliwe do „przetransponowania” na warunki określone następnie w pozwoleniu na budowę.

w sobie jest przepisem prawnym powoduje, że kwestia ta mocno zaprzęta zarówno projektantów planów, jak i organy uzgadniające i nadzorujące proces ich sporządzania. Wydaje się, że w wielu przypadkach projektanci, którzy muszą uzgodnić plan wprowadzają zapisy satysfakcjonujące wspomniane tu organy, ale niekoniecznie istotne i sprawcze z punktu widzenia sposobu jego realizacji.